

DR. NOVÁK NÓRA

## A KÖZIGAZGATÁS TERÜLETI RENDSZERÉNEK ÁTALAKÍTÁSA

A Kormány a 2002-2006. évekre megfogalmazott programjában alapvető célként tűzte ki a közigazgatási rendszer átfogó reformját.

A közigazgatás korszerűsítési programja nem csupán a közigazgatás területi rendszerének átalakításán nyugszik, hanem érinti a területfejlesztés modernizációját, a központi közigazgatás korszerűsítését, valamint a szolgáltató állam megerősítését az elektronikus kormányzás és ügyintézés kialakításával, illetve a közigazgatási hatósági eljárás újraszabályozásával.

A kormányprogram szerint a közigazgatást, így az annak részét képező helyi önkormányzati rendszert az alábbi korszerűsítési feladatok érintik:

- a hatásköri és eszközdecentralizáció folytatása és erősítése,
- kistérségi közigazgatási rendszer továbbfejlesztése,
- a kistérségi közigazgatási egységekre épülő regionális közigazgatás kialakítása,
- a főváros és agglomerációja igazgatásának korszerűsítése, az önkormányzati finanszírozási rendszer átalakítása,
- lakossági ügyintézés infrastruktúrájának és minőségének javítása, az új közigazgatási hatósági eljárásról szóló törvény (Ket.) bevezetése, az okmányirodai kapacitás bővítése, a hivatali egyablakos ügyintézési módszerek elterjesztése, az informatikai eszközök bővítése, az elektronikus önkormányzás megalapozása,
- teljesítmény és minőség érvényesülésének biztosítása az önkormányzati közszolgáltatásban,
- hatékonyság érvényesítése az önkormányzatok által biztosított közszolgáltatásoknál.

### 1. Kistérségi reform

A kistérségi közigazgatási rendszer három funkció köré építve lehet hatékony:

- önkormányzati – közszolgáltatási szerepkör,
- a területfejlesztési funkció, valamint
- a speciális szaktudást igénylő államigazgatási feladat- és hatáskörök ellátása.

Az önkormányzati – közszolgáltatási funkciók ellátásának optimális keretét a **kistérséghez tartozó önkormányzatok többcélú társulása** adja, amely az egész kistérségre kiterjedő közszolgáltatásokat biztosíthatja hatékonyan. A többcélú kistérségi társulások a közszolgáltatási funkciók mellett területfejlesztési feladatok ellátását is vállalhatják.

A többcélú kistérségi társulás létrehozására két megoldás kínálkozott. Az egyik a **teljes önkéntesség** alapján létrejövő többcélú kistérségi társulás, ennek hátránya hogy nem biztosítható az országos lefedettség és a közvetlen hatáskör telepítés. A másik lehetőség a **törvényi kötelezésre** épít, mert így egységes ellátási rendszer alakítható ki, amely az egész országra kiterjed, stabilan működik és törvény közvetlenül határozhat meg kompetenciákat a többcélú kistérségi társulás számára, továbbá nincs szükség külön kistérségi területfejlesztési tanács működésére.

Figyelemmel a jelzett előnyökre, a Kormány a törvény alapján létrejövő változatot nyújtotta be az Országgyűlésnek a változtatáshoz szükséges törvénycsomagként, amely tartalmazta az

Alkotmány és az önkormányzati törvény módosítását, valamint önálló törvényjavaslatot a többcélú kistérségi társulásokról. A minősített többséggel módosítható törvények azonban nem kapták meg a szükséges parlamenti támogatást. A reformfolyamat továbbvitele érdekében a települési önkormányzatok többcélú társulásáról szóló törvényjavaslat módosító indítványokkal lett átalakítva oly módon, hogy az egyszerű többséggel is elfogadható legyen.

Ezzel a megoldással az alábbi területeken várható jelentős előrelépés:

- a közigazgatási rendszer korszerűsítése során létrejövő kistérségek a települési önkormányzatok együttműködésének új, komplex megjelenési formájává válnak;
- magasabb színvonalon valósíthatók meg a települések szintjén hatékonyan el nem látható közszolgáltatások, a területfejlesztési és végül az államigazgatási szolgáltatások;
- a korábbiaknál több lehetőség nyílik a feladatok gyorsabb, hatékonyabb és szakszerűbb ellátására;
- a kistérségi feladatellátás jogalapjának megteremtésével elindulhatnak az eddig rendre elhalasztott ágazati reformok, megkezdődhet a feladat- és hatáskörök felülvizsgálata, azok önkormányzati szintek közötti átcsoportosítása;
- az erőforrások koncentrációjával megvalósulhatnak a térségi fejlesztések, javulhat a közszolgáltatások színvonala, a helyi lakosság megelégedettsége;
- lehetőség nyílik a térségi kapcsolatok elmélyítésére, a társulások általánosabbá és tartósabbá tételére.

A törvényjavaslat benyújtását hosszas egyeztetési folyamat előzte meg. A Belügyminisztérium több alkalommal egyeztetette a kormány-előterjesztést a parlamenti pártok képviselőivel, az országos önkormányzati érdekszövetségekkel és számos tanácskozást hívott össze a települési önkormányzatok tisztviselőinek tájékoztatása érdekében is.

A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvényt az Országgyűlés 2004. május 10-ei ülésén elfogadta, kihirdetésére azonban akkor nem került sor, mert a köztársasági elnök előzetes normakontrollt kért az Alkotmánybíróságtól.

Az Alkotmánybíróság szerint a törvény tartalmi kérdésekben alkotmányellenes szabályokat nem tartalmaz. Kifogásolta azonban, hogy kormányrendeletben lettek rögzítve olyan kérdések, melyekről törvényben kellett volna rendelkezni. Az Alkotmánybíróság döntése három szakaszt érintett, mely alapján a törvény korrekciója megtörtént. Az Országgyűlés a **települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényt** 2004. november 2-ai ülésnapján ismétellen elfogadta.

A kistérségi rendszer kiteljesítésében jelentős szerepe van a területfejlesztésről és területrendezésről szóló **1996. évi XXI. törvény módosításának**. A módosítás új jogintézményként jelölte meg a kistérségi területfejlesztési tanácsot, amely a kistérségi területfejlesztési funkciók ellátásának színtere. A szabályozás megteremtette a kapcsolatot a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvénnyel, hiszen meghatározza, hogy a kistérséghez tartozó valamennyi önkormányzat

## VIDÉKFEJLESZTÉS, REGIONÁLIS IRODÁK, KISTÉRSÉGEK

részvételével működő többcélú kistérségi társulás elláthatja a kistérségi területfejlesztési tanács feladatkörét, így ebben az esetben nincs szükség párhuzamos intézményrendszer működtetésére.

Az országban 168 területfejlesztési-statisztikai kistérség létezik. A 2005. május 18-i állapot szerint 150 kistérségben alakult meg többcélú kistérségi társulás. Az önkormányzati rendszer mikroszintű reformja sikeresen halad. A 12 területfejlesztési célú kistérségi társulás közül többen megindult a többcélú társulássá történő átalakulás. Négy kistérségben eddig nem jött létre társulás, két kistérségben (Budapest, Debrecen) pedig nem alakítható.

Az önkéntességen alapuló többcélú kistérségi társulások létrejötté erős, hatékony ösztönző rendszer működtetését igényli.

A támogatás mértékének, igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának és elszámolásának részletes feltételeiről döntött a Kormány a 65/2004. (IV. 15.) Korm. rendeletében. A pályázati eljárás eredményeként a Belügyminisztérium 73 többcélú kistérségi társulással, illetve 69 területfejlesztési célú kistérségi társulással kötött támogatási megállapodást.

A többcélú kistérségi társulások támogatása folytatódik 2005-ben. A 2005. évi költségvetési törvényben két központosított előirányzat szolgálja a többcélú kistérségi társulások fejlődését.

Az egyik a 2004. november 30-ig megalakult többcélú kistérségi társulások normatív alapú működési támogatását szolgáló 9 milliárd forintos előirányzat, amelynek felhasználását a többcélú kistérségi társulások által ellátott egyes közszolgáltatások 2005. évi normatív működési támogatásáról szóló 5/2005. (I. 19.) Korm. rendelet szabályozza.

A másik, 6,4 milliárd forintos jogcím a többcélú kistérségi társulások megalakulásának ösztönzésére és a modellkísérletek támogatására szolgál. A többcélú kistérségi társulások megalakulásának 2005. évi ösztönzéséről és modellkísérletek támogatásáról szóló 36/2005. (III. 1.) Korm. rendelet alapján ezt a támogatást elsősorban az újonnan megalakuló társulások igényelhetik, főleg fejlesztési célú feladatok megvalósításához. További támogatásokhoz juthatnak azon többcélú kistérségi társulások is, amelyek nem 100%-os kistérségi lefedettséggel alakultak meg előző évben, s az idén a többcélú társulásba sikerül bevonnai a kistérség valamennyi települését.

A többcélú kistérségi társulási rendszer előkészítése érdekében modellkísérletek indultak. A Belügyminisztérium koordinálásával hat közigazgatási modellkísérlet zajlott, illetve zajlik. A program végrehajtásának helyszínei: Baja, Makó, Marcali, Miskolc, Tab, Zalaegerszeg.

A közigazgatási modellkísérletek közül három több célú kistérségi társulás létrehozására irányul (Makó, Baja, Marcali), míg szintén három speciális kistérségi mintaprojektet valósít meg. (Miskolc a nagyvárosi agglomerációt, Tab a közoktatási feladatok kistérségi szintű megszervezését, Zalaegerszeg az egységes integrált kistérségi önkormányzati költségvetési gazdálkodási rendszer megvalósítását vizsgálja).

A kistérségi modellkísérletekkel elérték és megvalósították a kitűzött célokat, és hozzájárultak a közösségi szolgáltatások térségi kialakításához, a településen élők számára biztosított minőségi szolgáltatások kialakításához és hozzáférhetőségéhez. A modellkísérletekben résztvevő önkormányzatok egyhangúlag pozitív és támogatandó kezdeményezésnek tartják a kísérletek

megindítását, egyöntetű szakmai vélemény fogalmazódott meg a tekintetben, hogy szükséges a modellkísérleteket – a jelenleginél szélesebb szervezeti körben – tovább folytatni.

A 2005. évi költségvetési törvény 6,4 milliárd forintot biztosít a többcélú kistérségi társulások megalakulásának ösztönzésére és a modellkísérletek támogatására. A többcélú kistérségi társulások megalakulásának 2005. évi ösztönzéséről és modellkísérletek támogatásáról szóló 36/2005. (III. 1.) Korm. rendelet alapján az előirányzathoz támogatás nyújtható a 2004. évi modellkísérletek, illetve új modellkísérletek támogatására. A 2004. évben megindult hat modellkísérlet mellett támogatásban részesül a szentlőrinci modellkísérlet. Az előirányzathoz támogatás nyújtható továbbá a többcélú kistérségi társulások Dél-Dunántúli régióra kiterjedő modellkísérletére is.

Az 1075/2004. (VII. 21.) Korm. határozat rendelkezik átfogóan a helyi és a területi államigazgatás átalakításáról. Ennek első pontja szabja meg a kistérségi államigazgatási feladatellátás új rendszerét, ami alapján a nagyobb szakértelmet igénylő és ritkábban előforduló államigazgatási ügyek egy része a települési önkormányzatok jegyzőitől a kistérség központ települési önkormányzat jegyzőjéhez kerül, illetve a jelenleg magasabb szinten (területi) működő államigazgatási szervektől kerülnek leadásra a kistérségi szinten is ellátható feladatok.

Ezen a téren a probléma kettős:

– Egyfelől a tárcák által javasolt feladatok száma csekély, a javasolt feladatok (pl. szabálysértés, birtokvédelem stb.) kistérség központ település jegyzőjéhez telepítése pedig centralizációt jelent a kormány által meghirdetett decentralizációval és dekoncentrációval szemben. Ez csak akkor lenne ellensúlyozható, ha ezek számát messze meghaladná a felsőbb szintű szervektől kistérségi szintre leadott feladatok köre.

– Másfelől a 2005. évi költségvetés tervezete értelemszerűen nem tartalmazhatja az esetleges feladatmozgás anyagi fedezetét, utólag pedig ezt – a pénzhány miatt nem lehet megteremteni. Mindez pedig azt eredményezheti, hogy az önkormányzatok a központi kormány recentralizációjának és az önkormányzatok finanszírozása további csökkentéseként élnék meg az egyébként szakmailag konzekvens törekvéseket.

### 2. Regionális reform

Ami a regionális önkormányzatok felállítását illeti, a Kormány – a politikai feltételek hiányában – csak hosszabb távon számol a regionális önkormányzatokkal. Az egyeztetés szakmai szinten folyik tovább.

A Dél-Dunántúli regionális modellkísérlet a régiókhöz tartozó megyék többcélú társulásán alapul. Az együttműködés az önkormányzati autonómia elvére épít, és kizárólag a résztvevők által jóváhagyott feladat- és hatásköröket láthatja el. A társulás azokra a feladat- és hatáskörökre építhet, melyeket a hatályos jogi szabályozás jelenleg is a megyei, illetve a megyei jogú város önkormányzatának kompetenciájába utal.

A regionális modellkísérlet színtere azért lehet a Dél-Dunántúli régió, mert itt már teljes körűen megalakultak a többcélú kistérségi társulások. Egy ilyen kísérlet alkalmas lehet arra, hogy modellezze a regionális szinten ellátott funkciókat, szolgáltatásokat, illetve az intézményi működést, és mindezzel együtt további érdemi lépést tegyen a regionalizáció irányba. E modellel párhuzamosan folytatni szükséges a regionalizációhoz kapcsolódó szakmai kutatásokat is.

A társulás széles körű mozgásteret biztosít a résztvevők számára: maguk határozhatják meg a közös feladatellátás körét, módját, annak kereteit és szervezeti rendszerét. A szakmai segít-

ségnyújtást a Belügyminisztérium, az IDEA munkacsoport, a közigazgatási hivatalok és más együttműködő partnerek biztosítják.

CSERHÁTI FERENC

## A TERÜLETFEJLESZTÉS INTÉZMÉNYRENDSZERÉNEK VERTIKÁLIS FELÉPÍTÉSE

Az Európai Unióhoz csatlakozás egyik fontos feltétele volt, hogy megerősödjék a területfejlesztés intézményrendszere, a regionális és a megyei területfejlesztési tanácsok elkészítsék programjait, és felkészüljenek azok végrehajtására, kialakuljon a központi koordináció, egyértelművé váljon az EU támogatási alapok igénybevételéhez kapcsolódó felelősség, illetve ezek igénybevételéhez létrejöjjön a szervezeti és személyi feltételrendszer.

A területfejlesztési politika felfogásában lényegében nincs vita. Ez az ország és az egyes térségek területi fejlődése fő irányainak, fejlesztési stratégiai céljainak és az ezek elérését segítő legfontosabb eszközöknek hosszabb időtávra szóló meghatározása és érvényesítése. Abban is egyetértés van a szakértők körében, hogy nem a rendszerváltás következménye.

A II. világháború után megindult a területi folyamatok állami alakítása. Az adott kor politikai és gazdasági sajátosságait tükrözve 1971-re elkészült a településhálózat-fejlesztési koncepció.

Azonban győzött a centralizáció. A területi különbségek kiéleződtek, a településhálózat egyre nagyobb hányada került kedvezőtlen helyzetbe. Az ennek megváltoztatására irányuló település-politikai kezdeményezéseket elsöpörte a rendszerváltozás. Ezután a területi különbségek még inkább kiéleződtek.

A területi politika a kilencvenes évek első felében a válság kezelésére törekedett, ennek következtében döntően területileg a keleti országrészre korlátozódtak a területfejlesztési támogatások. Ezzel együtt az összes nemzeti fejlesztési forrás túlnyomó része Budapesten és a fejlettebb országrészben került felhasználásra, engedve a piaci racionalitásnak, összefüggésben az országba áramló működő tőke hasonló allokációjával.

Minőségileg változott meg a területfejlesztési politika helyzete 1996-ban, a törvény elfogadásával. Bár nem sikerült megtalálni a megfelelő helyét a kormányzatban, nem sikerült a teljes intézményrendszert kialakítani, sikertelen volt a források megfelelő mértékű növelése és más problémák ellenére a meghatározó, fontos következmény, hogy ettől kezdve a területfejlesztési politika önálló volt vitathatatlanul. A következő törvénymódosítás stabilizálta a régiókat, de együtt járt az amúgy sem kellő erővel érvényesülő partnerség elvének további szűkülésével. A tervezett törvénymódosítás, bár nem hoz át-törést, előbbre viszi az intézményrendszer kiépítésének ügyét és a partnerség, a decentralizáció elveinek érvényesülését.

Általános egyetértésre talált az a vélemény, hogy a területfejlesztés számára a régió az optimális lépték nem csak a strukturális alapok NUTS II-es régiókra vonatkozó lehatárolási gyakorlatát illetve szabályozása miatt, hanem azért is, mert Magyarországon a megyék gazdasági ereje, léptéke alkalmatlan arra, hogy az európai régiók gazdasági versenyében helyt álljon. Ugyanakkor a megyék, mint politikai egységek alkalmasak lehetnek a regionális testületek legitimálására, valamint területi szintként megfelelő kapacitásokkal rendelkezve operacionali-

zálják a regionális programokat a kistérségek, települések irányában.

Az 1996-ban elfogadott területfejlesztési törvény egyebek között a területfejlesztési intézményrendszer létrehozásával eredményezett markáns változást. Az intézményrendszer – az EU NUTS rendszer követelményeinek megfelelő – területi szintjeinek kialakításánál a törvény keretjellegeből adódóan tág teret adott az alulról jövő kezdeményezéseknek, melynek eredményeképpen a létrejött intézmények működőképessége, hatékonysága – különösen regionális és kistérségi szinten – nem érte el a kívánatos szintet. A területfejlesztési törvény 1999. évi módosításának éppen ezért az egyik legfontosabb indoka a területfejlesztési intézményrendszerének megreformálása és stabilizálása volt, mindenekelőtt a regionális szint megerősítésével, a tervezési-statisztikai régiók kötelező kijelölésével és az EU források kialakításához szükséges munkaszervezetek megalkotásával.

A területfejlesztési célok végrehajtása döntően azon múlik, hogy sikerül-e az érintett szereplők tevékenységét és a forrásokat koordinálni, a jogalkotásban, a forráselosztásban, vagy akár a konkrét gazdaság- és infrastruktúrafejlesztést érintő döntésekben a regionális politika szempontjait érvényesíteni.

### A Területfejlesztés központi intézményrendszere

A területfejlesztés központi intézményrendszerében az elmúlt öt évben több változás történt. 1998-ban – 8 év után – a területfejlesztés és területrendezés felügyelete kikerült a Környezetvédelmi Minisztérium feladatköréből és átkerült a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztériumba, majd 2002-ben a Miniszterelnöki Hivatalba. 2004. január elsején pedig megalakult a Magyar Terület és Regionális Fejlesztési Hivatal. Összességében megállapítható, hogy nehéz a területfejlesztési politika kormányzati feladatait egy ágazat keretei közé szorítani, szerencsésebb az ágazati minisztériumoktól való egyenlő távolság és a miniszterelnöki apparátushoz való közelség.

A Magyarország területi politikáját értékelő nemzetközi jelentések kifogásolják a területfejlesztési tevékenység országos irányításának koordinálatlanságát. Ennek oka nagyrészt abban keresendő, hogy alig rendelkezik önálló eszközökkel, céljait a többi tárcán keresztül tudja csak érvényesíteni. Magyarországon jellemzően minden tárca a maga szektorális politikája mentén tervez. Tehát sarkalatos kérdés, hogy mekkora a súlya a területfejlesztésért felelős tárcának a kormányzati struktúrában, mekkora „nyomást tud gyakorolni” a többi minisztériumra a területfejlesztési politika érvényesítése érdekében.

### Országos Területfejlesztési Tanács

A területfejlesztési politika kialakításáért, az ágazati dominancia mellett a területi szempontok érvényesüléséért, a kormányzati koordináció érvényesítéséért felelős Országos Terü-